

GIORGIO FUÀ

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

Estratto dal GIORNALE DEGLI ECONOMISTI
e ANNALI DI ECONOMIA

Maggio - Giugno 1959

C. E. D. A. M.

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

PADOVA 1959

GIORGIO FUÀ

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

Estratto dal GIORNALE DEGLI ECONOMISTI
e ANNALI DI ECONOMIA

Maggio - Giugno 1959

C. E. D. A. M.
CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
PADOVA 1959

SULLA POLITICA DEL RISPARMIO

SOMMARIO: Cenni introduttivi. — Influenze sul risparmio privato. — I) Risparmio su redditi dati. — (A) Risparmio personale: a) Termini di scelta tra risparmio e consumo; b) Desideri e abitudini; c) Risparmio obbligato. — (B) Risparmio societario. — II) Influenze della distribuzione dei redditi. — (a) Le disuguaglianze favoriscono il risparmio?; (b) Altri aspetti della distribuzione. — Cenni conclusivi.

CENNI INTRODUTTIVI

1. — Nel 1915 Gustavo Del Vecchio, pubblicando la sua teoria dell'interesse (1), reagiva vivacemente alle idee circa la formazione del risparmio che avevano cominciato a prevalere tra i teorici dell'utilità marginale.

La teoria di Del Vecchio, aderente alla tradizione classica, negava che il risparmio risultasse principalmente da calcoli utilitari e lo spiegava invece soprattutto come un fatto d'inerzia (2); conseguentemente affermava che la formazione del risparmio dovesse ritenersi poco sensibile a variazioni del saggio d'interesse; inoltre escludeva che essa potesse considerarsi funzione determinata dal saggio di concentrazione della ricchezza.

(1) G. DEL VECCHIO: *Lineamenti generali della teoria dell'interesse*, Roma 1915. Il testo è stato riportato con alcune riduzioni nelle *Lezioni di economia applicata* - Parte I (Dinamica), Padova 1933; ed integralmente in *Capitale e interesse*, Torino 1956. Le nostre citazioni si riferiranno a quest'ultima ristampa.

(2) Secondo Del Vecchio, infatti, c'è «una specie di principio di inerzia economica, per cui i consumi già effettuati tendono a ripetersi, e quelli non ancora effettuati hanno minore intensità di attuazione, per il solo fatto che non sono ancora stati effettuati» (op. cit. p. 58); quindi «il risparmio deve la sua origine o ad un fluire di redditi superiore a quello, cui l'individuo è avvezzo, ed è perciò costituito da questi eccessi temporanei sopra le sue abitudini, oppure al fluire di redditi abitualmente superiori al limite pure consuetudinario dei suoi consumi» (p. 59).

Le idee combattute da Del Vecchio hanno però continuato per qualche decennio a godere crescente favore così in sede di teoria come in sede di politica economica. Certi autori hanno creduto perfino che la pretesa dipendenza del risparmio dal grado di concentrazione della ricchezza fornisse loro una ragione sufficiente per raccomandare una determinata politica distributiva. Ma un po' alla volta le infatuazioni sono passate e, prima per quanto riguarda le influenze del saggio di interesse, poi per quanto riguarda quelle della concentrazione, la maggioranza degli autori è tornata finalmente vicina alle posizioni critiche sostenute da Del Vecchio mezzo secolo fa.

Intanto il quadro istituzionale ha continuato a mutare (basta dire che paesi come il nostro hanno visto aumentare l'importanza relativa delle imprese societarie nella produzione e presumibilmente nel risparmio nazionale, e che la guerra ha portato all'Europa e all'America le prime grandi esperienze di risparmio obbligato); le conoscenze statistiche sul risparmio, praticamente nulle cinquant'anni fa, hanno cominciato ad accumularsi seppure in misura ancora inadeguata alle aspirazioni dello studioso; e tante dispute teoriche non sono passate senza lasciarci qualche nuovo insegnamento.

In questo scritto cercheremo di fare il punto sullo stato attuale dei fatti e della teoria per quanto riguarda le possibilità di influenzare il volume del risparmio nazionale con mezzi di politica economica. Premetteremo a questo esame poche pagine per rammentare le definizioni e le dimensioni del fenomeno «risparmio», ed i fini in vista dei quali la politica economica dovrebbe influenzarlo.

2. — *Il risparmio nazionale, nozione statistica.* — Oggi esiste una contabilità nazionale ufficiale, con le sue convenzioni precise, e ad essa conviene riferirsi. Vi troviamo una certa definizione del prodotto nazionale (rispettivamente lordo o netto) ed una certa definizione dei consumi: il risparmio nazionale (rispettivamente lordo o netto), secondo un uso che risale a Walras (1), è definito come la differenza tra queste due grandezze e risulta quindi identico alla somma degli investimenti (rispettivamente lordi o netti) e della variazione del saldo creditore verso il resto del mondo.

E' importante rammentare che la contabilità nazionale ufficiale dei principali Stati europei ed americani e il sistema normalizzato OECE:

— misurano il reddito escludendo i guadagni di capitale e detraendo come costi correnti i lavori di riparazione;

(1) Interessanti osservazioni sulla storia della definizione si leggono in C. BRESCIANI-TURRONI: *The theory of saving*, Economica, maggio 1936, pp. 4-6.

— considerano come consumati all'atto dell'acquisto tutti i beni e servizi acquistati da persone (consumo personale), eccettuando solo i beni immobili; e da pubbliche autorità (consumo pubblico), eccettuando solo i beni e servizi impiegati in costruzioni per usi civili (cioè uffici, scuole, strade, bonifiche ecc.).

Ciò incide sulla definizione di risparmio, differenziandola per esempio da un'altra spesso preferita nelle indagini sui bilanci familiari (1).

Nel risparmio nazionale si distinguono le quote appartenenti ai vari soggetti. Il risparmio di ciascun soggetto risulta dalla quota del prodotto nazionale ch'esso ha ricevuto come corrispettivo dei suoi servizi produttivi o come trasferimento, detratta la parte ch'esso ha consumato o a sua volta trasferito ad altri. Per ciascun soggetto il rispar-

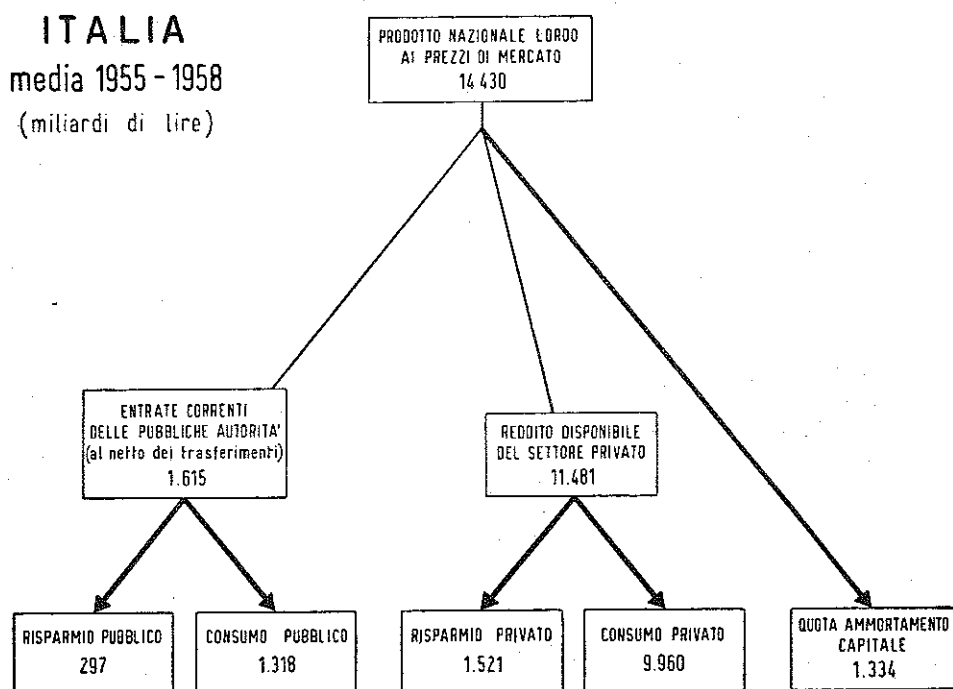


Fig. 1 - Prodotto nazionale, consumo e risparmio in Italia

mio si identifica dunque con gli investimenti (esclusi i guadagni di capitale) più la variazione del saldo creditore verso gli altri soggetti, nazionali o stranieri. Qui, seguendo l'uso corrente, ci limiteremo a

(1) Quest'ultima, in contrapposto con la definizione di contabilità nazionale, include nel risparmio i guadagni di capitale e l'incremento di beni durevoli di consumo, anche mobili, in possesso delle persone.

distinguere il risparmio secondo tre grandi categorie di soggetti: le persone fisiche, le società commerciali, le pubbliche autorità. Le riserve tecniche delle aziende di assicurazione vengono considerate risparmio degli assicurati (così come i depositi presso le aziende di credito ven-

STATI UNITI

media 1949 - 1958
(miliardi di dollari)

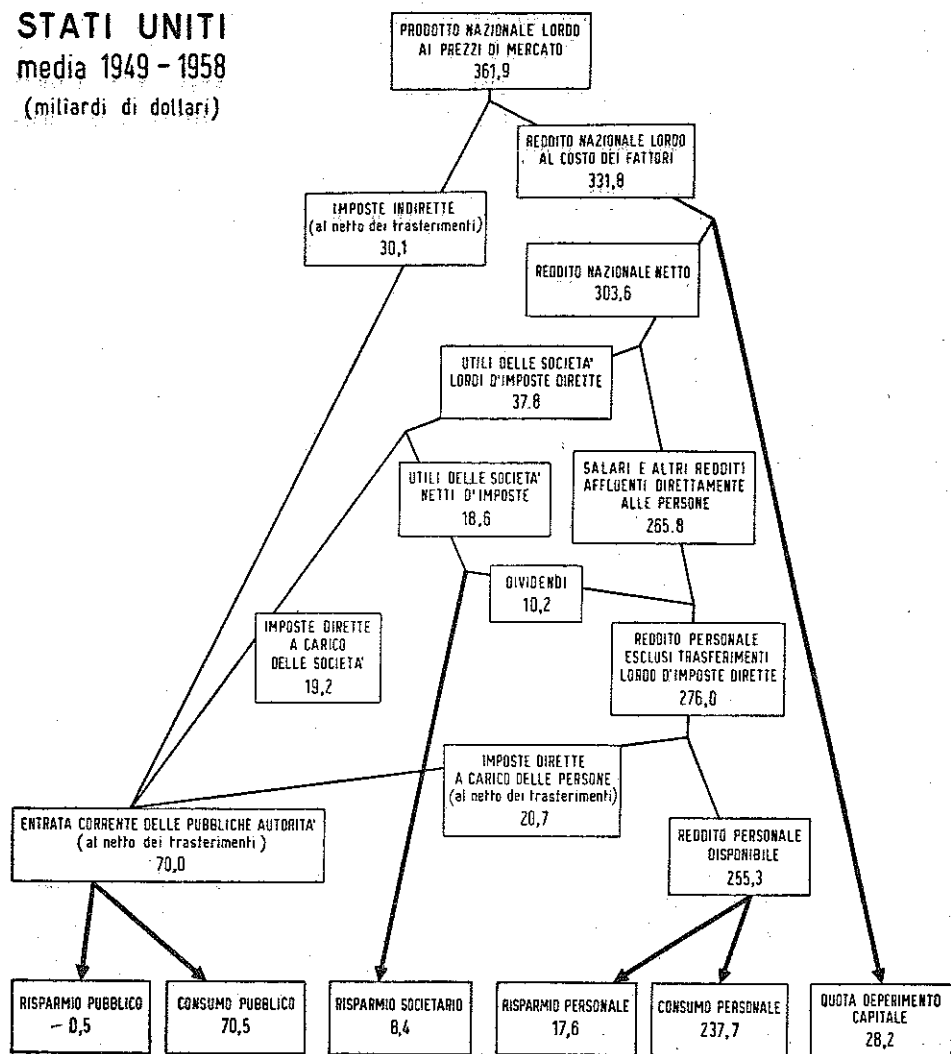


Fig. 2 - Prodotto nazionale, consumo e risparmio negli Stati Uniti

gono considerati risparmio dei depositanti), ma le riserve degli organismi di sicurezza sociale vengono considerate risparmio degli organismi stessi e quindi incluse nel risparmio pubblico, ciò che ci sembra

ben giustificato dal carattere coattivo e redistributivo della sicurezza sociale (1).

Le figure 1 e 2 (2) illustrano le relazioni tra prodotto nazionale e risparmio con esempi concreti tratti dalla contabilità nazionale italiana e americana; la prima non ci consente purtroppo un'illustrazione così dettagliata come la seconda. Si riscontra che in ambedue i paesi gli ammortamenti hanno assorbito nei periodi considerati intorno all'8-9 per cento del prodotto nazionale lordo. Il rimanente è passato a disposizione del settore privato per una quota notevolmente maggiore in Italia (88 per cento) che negli Stati Uniti (79 per cento). Di questo reddito disponibile, i privati hanno risparmiato in Italia quasi un ottavo e negli Stati Uniti un decimo. La statistica americana mostra che il risparmio privato è stato dato per due terzi dalle persone e per un terzo dalle società e si può supporre che la composizione non sia stata molto diversa in Italia (3). Sulla minor quota di prodotto nazionale rimasta a loro disposizione al netto dei trasferimenti, le pubbliche autorità italiane hanno effettuato un risparmio non trascurabile, pari ad un sesto del complessivo risparmio nazionale, mentre quelle americane non hanno risparmiato nulla, ciò che si spiega anche con il fatto che la statistica comprende anni di pesante sforzo di armamento.

La figura 3 (4) dà un'idea dell'andamento storico del risparmio

(1) Vi è tuttavia qualche paese (p. es. i Paesi Bassi) in cui la contabilità nazionale classifica queste voci diversamente.

(2) I dati della figura 1 sono desunti dalla *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, Roma (volumi relativi agli anni 1956-1958); quelli della figura 2 dall'*Economic Report of the President*, Washington 1959, pp. 146-151 e 203.

(3) Disponiamo per l'Italia solo di una stima pubblicata in COMUNITÀ ECONOMICA EUROPEA, *Relazione sulla situazione economica dei paesi della Comunità*, settembre 1958, p. 161, secondo la quale il risparmio societario avrebbe costituito nel 1956 il 42% del complessivo risparmio privato.

I bilanci approvati dalle Assemblee delle società italiane indicherebbero un risparmio molto inferiore, ma ciò è dovuto alla indubbia sottovalutazione degli utili. Si può ricordare al riguardo che gli utili accertati in sede di definizione fiscale — quali sono stati valutati con procedimento indiretto da L. LIVI: *Primo computo del reddito distribuito ai fattori di produzione*, Milano 1958, p. 116 — superano il doppio di quelli dichiarati nei bilanci.

(4) I dati relativi all'Italia sono desunti dal *Sommario di statistiche storiche italiane*, Roma, 1958, p. 210, e della *Relazione generale*, cit.

Per gli Stati Uniti, i dati dell'istogramma sono desunti da R. W. GOLDSMITH: *A Study of Saving in the United States*, Princeton, vol. I (1955) p. 264 e vol. III (1956) p. 421 sgg.; i dati del diagramma dall'*Economic Report of the President*, loc. cit. Le definizioni applicate da queste due fonti non sono strettamente omogenee, in particolare per quanto riguarda gli ammortamenti.

negli stessi due paesi. Mentre gli ammortamenti restano relativamente stabili in rapporto al prodotto nazionale (e la stabilità risulterebbe anche maggiore se le statistiche mirassero al costo di reintegrazione dei capitali anzichè seguire i concetti finanziari convenzionali), il risparmio netto fluttua sensibilmente. Esso ha presentato forti cadute in corrispondenza delle guerre e, negli Stati Uniti, ha risentito lungamente della depressione del 1930. La statistica americana mostra che durante queste cadute la componente risparmio personale ha sofferto relativamente meno delle altre due, ma non lascia discernere una tendenza di lungo periodo alla variazione dei rapporti di grandezza tra le tre componenti. La statistica italiana non distingue le tre componenti, ma è lecito presumere che sul lungo periodo da essa coperto — durante il quale il peso delle attività societarie nella economia nazionale è indubbiamente cresciuto molto (1) — vi sia stata una tendenza all'aumento del risparmio societario in confronto al risparmio personale (2).

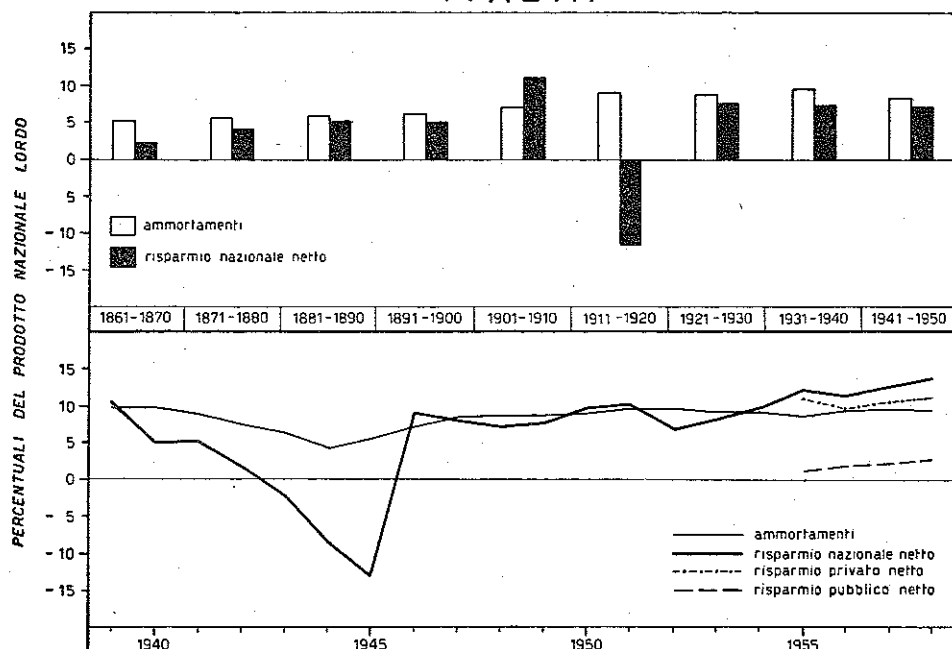
3. — *Il risparmio nella politica economica.* - Le pubbliche autorità influiscono per due vie sull'ammontare del risparmio nazionale; con il proprio risparmio, positivo o negativo, e con interventi che promuovono o frenano il risparmio privato. Questa influenza può venire esercitata avendo in vista il raggiungimento di un certo obiettivo di risparmio nazionale e accenneremo ora come un tale obiettivo si determini in relazione ad altri obiettivi della politica economica.

Le pubbliche autorità debbono preoccuparsi, tanto per cominciare, dell'andamento della spesa nazionale complessiva, perchè ne dipendono il grado di occupazione e/o l'andamento del livello dei prezzi, l'uno e l'altro elementi decisivi per il volume del prodotto reale e per la distribuzione dei redditi. Poniamo che esse vogliano stabilizzare la spesa nazionale o farla variare in un dato modo: dovranno a tal fine assicurare rispettivamente l'uguaglianza o determinate disuguaglianze tra i propositi di risparmio dell'insieme dei soggetti ed i propositi d'investimento (tenuto conto del saldo della bilancia internazionale, che dipende a sua volta anche dai propositi del resto del mondo).

(1) Si è stimato che la percentuale della ricchezza nazionale detenuta da società sia salita dal 3% nel 1900 al 5% nel 1913 e al 10% nel 1938, (cfr. *Ministero per la Costituente, Rapporto della Commissione Economica, Industria, I, 1° vol.*, Roma 1947, p. 329).

(2) Un quadro statistico esteso a molti altri paesi, per gli anni recenti, si può ricavare dalla *Relazione annuale* della Banca dei Regolamenti Internazionali (1956/7, pp. 34-60; 1957/8, pp. 28-53) e dallo *Economic Survey of Europe in 1958* dell'ONU (cap. II p. 15 e cap. V p. 5; cfr. anche p. 50 del *Survey* relativo al 1955).

ITALIA



STATI UNITI

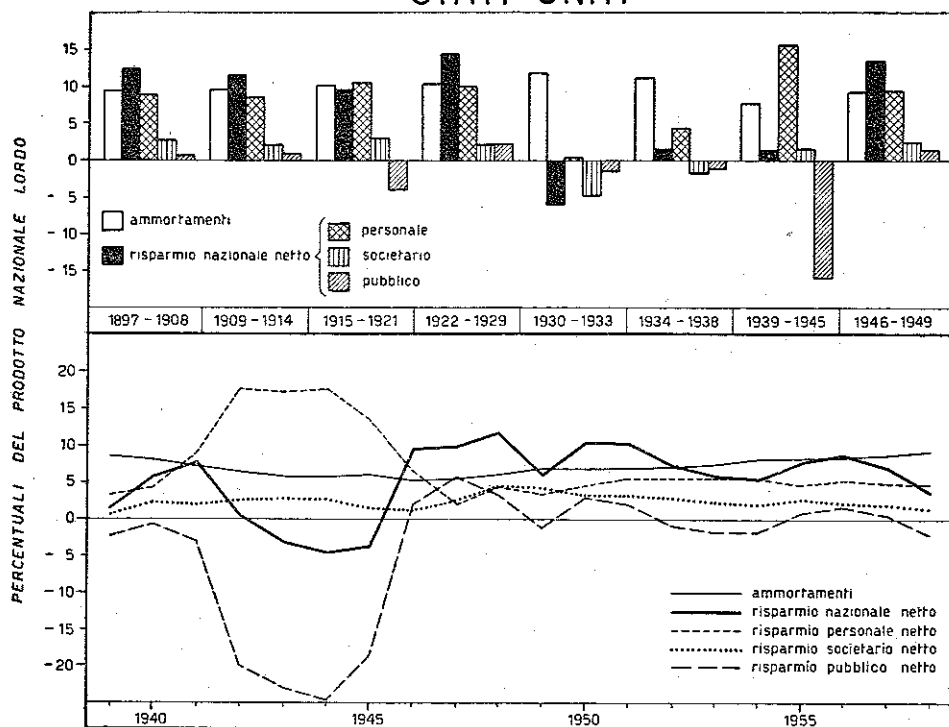


Fig. 3 - Serie storiche del risparmio in Italia e negli Stati Uniti

Notiamo che se ci si dovesse curare solo della spesa nazionale complessiva, si potrebbe scegliere indifferentemente tra una politica che regola i propositi di risparmio assumendo quelli di investimento come dati, una che regola i secondi prendendo per dati i primi, o una che opera su ambedue le quantità insieme; e non ci si dovrebbe curare di quegli atti che sono al tempo stesso di risparmio e di investimento e che pesano quindi su ambedue i piatti della bilancia senza influenzarne l'equilibrio.

Ma la ripartizione del reddito nazionale tra i vari consumi e investimenti e crediti all'estero, o il ricorso a debiti esteri, non possono lasciare indifferenti le pubbliche autorità. Ne dipendono non solo le soddisfazioni immediate della popolazione, ma anche le prospettive di sviluppo del potenziale che sarà disponibile per fornire soddisfazioni future. Sotto questo ultimo riguardo i consumi entrano in considerazione in quanto contribuiscono più o meno allo sviluppo dei capitali personali e immateriali (allevamento e istruzione delle forze di lavoro, organizzazione, invenzioni scientifiche); gli investimenti in quanto rappresentano scorte o attrezzature più o meno produttive; i debiti o crediti esteri in quanto dovranno essere remunerati e rimborsati, ciò che significherà rispettivamente un'aggiunta alle disponibilità future del paese o una detrazione da esse.

Tenuto conto di questi fattori, con i loro rispettivi tempi di mutazione, e con i loro mutui rapporti di complementarità e sostituzione; tenuto conto inoltre che un certo assetto del consumo, dell'investimento e dei rapporti creditizi internazionali può richiedere per essere realizzato interventi più pesanti di un altro (in termini di costrizione delle scelte individuali, di mutamenti distributivi, di alterazioni dell'ordinamento vigente (1), si tratta di scegliere l'assetto preferibile tra tutti. Nel momento stesso in cui viene compiuta questa scelta, resta fissato anche l'obiettivo di risparmio nazionale che la politica economica dovrà perseguire valendosi come e quanto opportuno dei mezzi di cui

(1) Per queste e altre ragioni le considerazioni di «sviluppo» possono entrare in conflitto con quelle di «benessere». Su tale conflitto cfr. A. DATTA: *Welfare versus Growth Economics*, Indian Economic Journal, ottobre 1956, pp. 145-153; J. ROBINSON: *Introduction to the Theory of Employment*, London 1949 (ristampa), p. 37; M. BRONFENBRENNER: *Some Neglected Implications of Secular Inflation*, nel volume *Post-Keynesian Economics* a cura di K. K. KURIHARA, New Brunswick 1954, p. 58. Altri cenni sulla problematica della scelta di un obiettivo di sviluppo si trovano nel mio *Reddito nazionale e politica economica*, Torino 1957, pp. 112-141.

esamineremo in questo studio l'efficacia e i costi. Sia chiaro comunque che la valutazione delle possibilità e dei costi della manovra del risparmio non è qualcosa di successivo alla scelta indicata, bensì uno tra gli elementi determinanti della scelta stessa (1).

Per il fatto che ogni immaginabile prospettiva di sviluppo del potenziale produttivo implica una corrispondente disponibilità di risparmio, si può ben dire che se le autorità vogliono perseguire una politica di sviluppo debbono preoccuparsi di assicurare il volume di risparmio adeguato. Non si può dire invece (questa precisazione parrebbe superflua se l'errore non fosse tanto comune in sede extra-scientifica) che aumentare il risparmio sia sempre la sola via aperta alle autorità, e neppure che sia sempre una via idonea, per migliorare le prospettive di sviluppo.

Non è sempre la sola via aperta: basta pensare ai casi, di comune esperienza, in cui il risparmio disponibile viene sperperato in impieghi relativamente poco fecondi per l'economia nazionale ed in cui pertanto le prospettive di sviluppo potrebbero venire migliorate con una oppor-

(1) I pianificatori cominciano spesso col prefiggersi un obiettivo di investimenti, dopodichè cercano se e come sia possibile spremere fuori il risparmio occorrente. Altri economisti rovesciano completamente i termini e pensano che la politica economica dovrebbe prendere atto dell'offerta «spontanea» di risparmio, per allineare su di essa gli investimenti. Un esempio in tal senso è B. HIGGINS: *Saving and Welfare in the World Economy*, Economia Internazionale, novembre 1950, pp. 965-985. Reagisce pure all'impostazione dei pianificatori, ma evitando l'estremo opposto. V. TRAVAGLINI: *Le fonti e i limiti del finanziamento dello sviluppo economico* (relazione all'8° Convegno di studi di economia e politica industriale), Rivista di Politica Economica, ottobre/novembre 1956, pp. 919-941.

Il celebratissimo saggio di F. P. RAMSEY (*A Mathematical Theory of Saving*, Economic Journal, dicembre 1928, pp. 543-559) afferma che si dovrebbe destinare al risparmio una quota del reddito nazionale tale da massimizzare il totale dei godimenti attuali e futuri per tutta l'eternità, ma precisa anche che in questo calcolo non si dovrebbe applicare nessuno sconto ai godimenti futuri. E' vero che la maggior parte degli individui applica abbondantemente tale sconto, ma ciò pare a R. «eticamente ingiustificabile» (p. 543). Abbiamo qui dunque una impostazione di politica economica che si basa su gusti individuali ma correggendoli in partenza per conformarli a un criterio superiore. L'obiettivo di risparmio che se ne ricava (funzione solo del livello attuale di reddito e della curva di utilità dei consumi, ma non del saggio d'interesse) risulta naturalmente assai superiore a quanto il pubblico, che sconta il futuro, tende di solito a risparmiare. L'impostazione di R. è stata recentemente ripresa e sviluppata da R. STONE: *Misery and Bliss*, a pp. 779-798 di *Proceedings of the World Population Conference*, 1954 (documento ONU 1955, XIII 8, vol. V).

tuna politica degli investimenti anche senza aumentare il risparmio complessivo (1).

Non è sempre una via idonea: basta pensare al caso di un aumento di risparmio ottenuto comprimendo il livello di vita della massa lavoratrice, con il sacrificio di consumi che andrebbero a formare capitali personali più preziosi di qualunque investimento materiale (2). Questi non sono che esempi particolari di ciò che si è accennato sopra in termini generali, cioè che allo sviluppo non concorrono solo gli investimenti — nè tutti in ugual misura — ma anche gli altri impieghi del reddito, e che occorre scegliere e proporzionare bene i diversi impieghi senza eccedere in nessuno (3).

INFLUENZE SUL RISPARMIO PRIVATO

4. — Una politica rivolta a modificare il volume del risparmio nazionale può ricorrere a due vie principali:

— cercare di far variare la quantità di risparmio che il soggetto privato compirà ad un dato livello di reddito;

(1) Molte osservazioni in questo senso sono state formulate con riguardo ai paesi sottosviluppati. Cfr. V. MARRAMA: *Saggio sullo sviluppo economico dei paesi arretrati*, Torino 1958, pp. 156-160.

(2) La fecondità delle spese dedicate allo sviluppo dei capitali personali è spesso dimenticata nelle trattazioni giornalistiche e popolari, ma non in quelle scientifiche di economia.

Ecco, in ordine alfabetico, un piccolo campionario di autori tra i molti che hanno insistito su questo punto: E. BARONE: *Principi di economia finanziaria*, Bologna 1937 (ristampa), pp. 47-48; C. BRESCIANI TURRONI: *Corso di economia politica*, Vol. I, Milano 1949, p. 303; F. CAFFÈ: *Politiche dell'interesse e degli investimenti*, Roma 1954, pp. 33-34; E. CANNAN: *Wealth*, London 1948 (ristampa 3^a ed.), p. 194; A. MARSHALL: *Principles of Economics*, London 1925 (ristampa 8^a ed.), p. 229; G. MYRDAL: *Los efectos economicos de la politica fiscal*, Madrid 1948 (traduz. dall'originale svedese, Stoccolma 1934), pp. 105-106; A. C. PIGOU: *Economics of Welfare*, London 1948 (ristampa 4^a ed.), pp. 746-747; S. KUZNETS: *National Income: A Summary of findings*, New York 1956, p. 20.

(3) Sono stati fatti interessanti tentativi di teorizzare come variano le esigenze di risparmio secondo la fase di sviluppo economico che si attraversa. Cfr. A. MURAD: *Net Investment and Industrial Progress*, a pp. 227-250 di *Post-Keynesian Economics*, cit.

— sottrarre reddito alla disponibilità del soggetto privato, per farne l'impiego voluto (risparmio o consumo) in sede pubblica.

Una terza via cui si potrebbe pensare — spostare reddito da un privato che ne risparmia una certa quota ad un altro che ne risparmierebbe una quota diversa e più conforme agli obiettivi nazionali — ha dubbio interesse pratico. Anzitutto perchè l'ordine distributivo è troppo importante come fine in sé per prestarsi ad essere manipolato come un semplice strumento in vista di obiettivi di risparmio. Inoltre perchè, salvo rari casi, non sappiamo neppure quali spostamenti di reddito agirebbero nel senso di un aumento e quali nel senso di una diminuzione del risparmio complessivo: forse le sole eccezioni praticamente importanti sono gli spostamenti a favore (o rispettivamente a danno) dei profitti, che abbiamo qualche ragione di supporre favorevoli (o, rispettivamente, sfavorevoli) al risparmio. Su tutta questa materia torneremo, comunque, in una parte successiva dello studio.

Intanto (parte I) esamineremo i principali interventi atti a fare risparmiare più o meno da redditi dati, distinguendo (A) quelli che influenzano il risparmio personale e (B) quelli che influenzano il risparmio societario.

Naturalmente questi interventi hanno tutti, come aspetto accessorio, anche qualche riflesso nel campo della distribuzione dei redditi e possono per tale via sollevare dei problemi che indicheremo man mano. Ma c'è un problema comune a tutti che conviene indicare subito: esso dipende dal semplice fatto che, di regola, il risparmio produce un aumento del reddito futuro del risparmiatore e dei suoi eredi rispetto al livello che si sarebbe avuto se quel risparmio fosse mancato e tutto il resto avesse seguito il proprio corso. Le principali eccezioni alla regola si hanno se il risparmio è totalmente infruttifero, o se il risparmiatore lo ottiene sacrificando consumi che avrebbero aumentato la sua capacità di guadagno (o se il possesso del risparmio mina esso stesso tale capacità o la volontà di adoperarla) in misura tale che il maggior reddito patrimoniale è controbilanciato da una perdita di reddito da lavoro: ma il peso di questi casi sul complesso del risparmio privato non può ritenersi molto grande.

Una politica che influenza gli atti di risparmio dei privati concorre dunque per questa via a determinare la distribuzione futura dei redditi. Essa ostacolerà tanto più (o favorirà tanto meno) l'eventuale tendenza del sistema economico alla progressiva concentrazione dei redditi, o rispettivamente favorirà tanto più (o ostacolerà tanto meno)

l'eventuale tendenza al livellamento (1), quanto più indurrà al risparmio i poveri e quanto meno indurrà al risparmio i ricchi.

Ma purtroppo è molto più facile promuovere il risparmio dei ricchi che quello dei poveri (e del resto il rischio che il risparmio intacchi le spese d'istruzione e d'igiene diventa serio solo per questi ultimi). E' lecito presumere che nella maggior parte dei casi le politiche di stimolo al risparmio privato facciano aumentare di più punti la percentuale di reddito risparmiata dai ricchi che quella risparmiata dai poveri; e che l'incremento di risparmio non sia né meno fruttifero né più pregiudizievole alla futura capacità di lavoro nel caso dei ricchi che nel caso dei poveri.

Quando così stanno le cose, tali politiche influiscono sulla dinamica della distribuzione con un'azione non già scarsamente livellatrice, ma addirittura favorevole all'aumento di quelle disuguaglianze che lo Stato moderno si sforza di contenere con la finanza redistributiva e con tante altre forme d'intervento.

I. Risparmio su redditi dati

(A) RISPARMIO PERSONALE

5. — Che cosa induce una persona a risparmiare? Sappiamo che gli atti di risparmio — o i mancati atti di consumo — possono derivare da motivi svariatiissimi e talvolta intervengono anche senza nessun motivo identificabile. Ma ai fini del nostro studio basterà riassumere tutte le possibilità come segue.

In certi casi di grande sistematicità nella pianificazione della propria condotta si risparmia perchè si calcola che la soddisfazione ricavabile dal risparmio supera quella del consumo immediato. Può trattarsi della soddisfazione che il risparmiatore o i suoi successori ricaveranno consumando il risparmio stesso e/o i suoi frutti; o può trattarsi della soddisfazione che il risparmio procura con il conferire potere e prestigio, finchè non è consumato. In altri casi — che probabilmente sono i più comuni — si risparmia non perchè si calcoli l'utilità del

(1) E' difficile dire se il sistema economico tenda in un senso o nell'altro, ed analizzare tutti gli elementi (dei quali la distribuzione del risparmio è soltanto uno) che ne determinano la tendenza. Lo stato delle conoscenze attuali su questi elementi e sull'evoluzione effettiva della distribuzione è magistralmente riassunto da S. KUZNETS: *Economic Growth and Income Inequality*, American Economic Review, marzo 1955, pp. 1-28. Cfr. anche il classico lavoro di A. DE' STEFANI: *La dinamica patrimoniale nell'odierna economia capitalistica*, Padova 1921; e P. LUZZATTO FEGIZ: *Statistica demografica ed economica*, Milano 1951 (2ª ed.), pp. 535-545.

risparmio, ma per istinto o abitudine o altra forza d'inerzia. Vi è per esempio chi risparmia per fare come gli hanno insegnato, come ha sempre fatto e come vede fare intorno a sé, o perfino perché gli manca il tempo o l'interesse o l'immaginativa occorrente per consumare tutto il reddito di cui dispone. In altri casi ancora si risparmia soltanto perché si è obbligati a farlo, mentre se si potesse scegliere liberamente si destinerebbe quella parte di reddito al consumo immediato (1).

Nei casi in cui la decisione se risparmiare o no consegue da un calcolo comparativo dei vantaggi del risparmio e del consumo immediato, questa decisione dipende ovviamente anche dai termini in cui si offre la scelta: ossia dalla quantità di consumi immediati che occorre sacrificare per assicurarsi una data quantità di consumi differenti (o di patrimonio, se il risparmio interessa come fonte di potere anziché di consumo differito). Nelle prossime pagine esamineremo dapprima (a) l'influenza che le pubbliche autorità possono esercitare su questi termini di scelta; successivamente (b) i modi in cui esse possono influenzare i desideri e gli abiti che ispirano scelte calcolate o determinano comportamenti automatici; infine (c) i sistemi di risparmio obbligatorio.

a) *Termini di scelta*

6. — I termini di scelta tra risparmio e consumo possono cambiare,

(1) Tra le descrizioni dei motivi del risparmio date da economisti ricordiamo — oltre quella di G. DEL VECCHIO, *op. cit.* pp. 58-59 e 71-77 — quelle di U. RICCI: *L'offerta di risparmio*, Giornale degli economisti, febbraio e marzo 1926 e settembre 1927 (cfr. specialmente marzo 1926, pp. 132-134); J. M. KEYNES: *The General Theory of Employment Interest and Money*, London 1936, pp. 107-109; M. FRIEDMAN: *The Spending Tax as a Wartime Fiscal Measure*, American Economic Review, marzo 1943, p. 56; F. MODIGLIANI e R. BRUMBERG: *Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data*, nel volume *Post-Keynesian Economics*, cit. (cfr. specialmente pp. 391-393).

Altri riferimenti saranno dati nella parte II.

Le conoscenze disponibili in questa materia sono ancora molto superficiali; ma promettono di progredire grazie alla recente fioritura di approfondite inchieste campionarie sul comportamento del risparmiatore. Segnaliamo le *Oxford Savings Surveys* pubblicate nel Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics; le *Surveys of Consumer Finances* compiute dal Survey Research Center dell'Università del Michigan e pubblicate nel Federal Reserve Bulletin; lo *Study of Consumer Expenditures, Incomes and Savings* compiuto dalla Wharton School dell'Università della Pennsylvania sulla base dell'inchiesta 1950 del Bureau of Labor Statistics (cfr. I. FRIEND e S. SCHOR: *Who Saves? Review of Economics and Statistics*, maggio 1959, pp. 213-248; I FRIEND: *Some Conditions for Progress in the Study of Savings*, Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics, maggio 1957, pp. 165-170).

per esempio, perchè l'aliquota di tassazione del reddito applicata a chi risparmia varia in rapporto a quella applicata a chi consuma, o perchè varia il tasso di rendimento delle lire risparmiate, o la previsione sull'andamento dei prezzi futuri. E' evidente che le pubbliche autorità esercitano un'influenza su tutti questi punti, principalmente con la politica fiscale e monetaria, ma anche con tanti altri atti.

Quando il costo di un bene in termini degli altri beni diminuisce, i soggetti sono spinti, a parità di reddito reale e di altre condizioni, a procurarsene una quantità maggiore (possiamo prescindere qui dalle eccezioni dovute a discontinuità delle curve di utilità o a previsioni di ulteriori ribassi). Ciò vale anche per il bene « risparmio », ma in questo caso la misura delle quantità in termini reali presenta trabocchetti. Ci spiegheremo meglio con un esempio.

Supponiamo un soggetto che destina il suo reddito di quest'anno parte a consumi attuali e parte a consumi da compiere l'anno prossimo. Aumenti improvvisamente il prezzo dei consumi attuali e diminuisca quello previsto dei consumi futuri mentre resta invariato il reddito monetario del soggetto. Dovremo dire che questo reddito, in termini reali, è ora minore o maggiore di prima secondochè ai nuovi prezzi esso risulti rispettivamente meno o più che sufficiente per continuare a comprare il precedente assortimento di consumi attuali e futuri. Supponiamo risulti proprio uguale a prima (e notiamo che, se deve dirsi uguale nel nostro senso, si direbbe invece diminuito secondo i numeri indici d'uso abituale che considerano solo i prezzi presenti). Ma, siccome il costo relativo dei consumi futuri è diminuito, con questo reddito uguale il nostro soggetto preferirà acquistare ora più consumi futuri e meno consumi attuali che in passato.

Non è detto, tuttavia, che egli vorrà aumentare gli acquisti di consumi futuri in misura tale da spendere per essi complessivamente più lire di prima, malgrado il loro diminuito costo unitario. Ciò implicherebbe un'elasticità di sostituzione elevata, ed è invece presumibile che le scelte tra soddisfazioni presenti e future siano in genere piuttosto rigide. Dunque, se guardiamo il risparmio espresso in termini monetari (il numero di lire risparmiate su mille lire di reddito), questo ci apparirà diminuito. Ma è indiscutibilmente aumentato il suo contenuto reale: il soggetto si procura ora meno consumi attuali, e si riserva più consumi futuri. E per i problemi di politica economica è proprio il risparmio espresso in beni e risorse, e non quello espresso in lire, che conta.

A questo punto dobbiamo considerare le complicazioni che intervengono se, come accade generalmente, lo stesso fatto che sposta i termini di scelta dei soggetti sposta anche reddito da un soggetto all'altro. I soggetti arricchiti si procureranno più consumi sia attuali sia futuri

di quanti se ne sarebbero procurati, con i nuovi termini di scelta, se il loro reddito reale fosse rimasto invariato; ed i soggetti impoveriti se ne procureranno di meno di quanti se ne sarebbero procurati nella stessa ipotesi. Secondoché prevalgono le differenze in un senso o nell'altro, l'effetto di reddito rafforza o contrasta quello di sostituzione nella determinazione del volume complessivo di risparmio della collettività. Ma, come già avvertimmo, sono rari i casi in cui abbiamo qualche fondamento per ritenere più probabile che l'effetto di reddito operi in un senso piuttosto che nell'altro.

Uno di questi casi, degno di particolare nota, si presenta quando si pensa a manovre del saggio d'interesse. Aumentare il saggio d'interesse significa, *ceteris paribus*, impoverire chi ha debiti pendenti da rinnovare e debiti nuovi da contrarre, ed arricchire chi ha crediti da offrire. Tra gli impoveriti si trova la maggior parte degli imprenditori (e dei lavoratori indipendenti in genere) e questi, come già accennato, si distinguono a quanto pare dal resto della popolazione per una maggiore propensione marginale al risparmio. Perciò un aumento del saggio d'interesse esercita effetti contrastanti sul risparmio nazionale, stimolandolo bensì in quanto sposta i termini di scelta, ma frenandolo in quanto sposta reddito dagli imprenditori agli altri, e non si può dire in genere quale dei due effetti abbia probabilità di prevalere (1).

(1) L'importanza degli effetti di reddito (anche se presentati in termini diversi dai nostri), e la possibilità che essi controbilancino gli effetti di sostituzione, ha trovato crescente riconoscimento nella letteratura che tratta l'influenza del tasso d'interesse sull'offerta di risparmio. Mentre G. CASSEL (*The Nature and Necessity of Interest*, London 1903, pp. 145-151 e 155-157), concentrando su un modello molto semplificato e fittizio, affermava che il risparmio diminuisce quando l'interesse scende sotto un certo livello; ed E. CANNAN (*op. cit.* pp. 125-129) e U. RICCI (*loc. cit.*), pur considerando possibili casi diversi, presumevano più comune quello in cui il risparmio varia nello stesso senso dell'interesse; K. WICKSELL (*Lectures on Political Economy*, London, ristampa 1946, vol. II, pp. 208-209) e J. M. KEYNES (*op. cit.*, pp. 93-94 e 175-185) hanno spiegato non potersi affermare che il risparmio sia influenzato in un senso o nell'altro. Posizioni moderatamente scettiche sono frequenti negli scritti contemporanei. Cfr. p. es. F. CAFFÈ, *op. cit.* p. 64; *Methods of Financing Economic Development in Under-Developed Countries* (documento ONU 1949.II.B.4), p. 13; *Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries* (documento ONU 1951 II.B.2), p. 36.

Per quanto riguarda le influenze della tassazione sul risparmio, invece, la letteratura è giustamente più propensa a dare peso alle conclusioni che si traggono dall'analisi separata degli effetti di sostituzione, visto che questi effetti non sono sempre e necessariamente contrastati dagli effetti di reddito. Esempiare la recente, dettagliata analisi di R. MUSGRAVE: *The Theory of Public Finance*, New York 1959, pp. 259-268 e 271-272.

In quasi tutti gli altri casi di interventi che spostano i termini di scelta a favore del risparmio, essendo completamente indeterminato il senso in cui agisce l'effetto di reddito mentre è sempre chiaro quello in cui agisce l'effetto di sostituzione, dobbiamo ritenere probabile un aumento del risparmio complessivo. Dobbiamo però guardarci dal sopravvalutare l'entità di questo aumento. Va rammentato anzitutto che il cambiamento dei termini di scelta influenza solo chi risparmia per calcolo e non chi risparmia per inerzia o istinto; ed oggi è largamente accolta l'opinione sostenuta dal Del Vecchio che il secondo caso prevalga sul primo. Inoltre, anche nel primo caso, le reazioni dei soggetti ai cambiamenti dei termini di scelta non possono presumersi sempre puntuali ed esatte (approssimatività dei calcoli utilitari) né generalmente molto accentuate (bassa elasticità di sostituzione tra consumo e risparmio). Su quest'ultimo punto conviene forse aggiungere, benché si tratti di nozioni alquanto evanescenti, che mentre appare tenue la reattività a variazioni certe dei termini di scelta (p. es. all'aumento o diminuzione di una imposta sul risparmio), appare forte la reattività a variazioni del grado d'incertezza di tali termini. L'esperienza insegna che i disordini monetari deprimono notevolmente l'offerta di risparmio e che in tali circostanze l'emettere titoli a « valore costante » può avere un'efficacia non trascurabile per ravvivarla.

Fatte queste precisazioni, passeremo ora all'esame di singoli tipi di intervento.

7. — *Tassazione dei consumi.* — Un'imposta sui consumi, della quale si preveda la permanenza senza variazioni di aliquota, sposta i termini di scelta a favore del risparmio soltanto per chi ricerchi in quest'ultimo la mera soddisfazione del possesso patrimoniale. Ma deve ritenersi più comune che coloro che risparmiano per calcolo mettano in conto il potere d'acquisto che il risparmio e i suoi frutti rappresenteranno in termini di consumo differito; e in questo caso l'imposta indicata resta neutrale perchè riduce nella stessa proporzione la quantità dei beni ottenibili subito per ogni lira oggi consumata e quella dei beni ottenibili a date future per ogni lira oggi risparmiata (1).

Ovviamente la conclusione è diversa se si prevede che l'aliquota d'imposta varierà nel tempo: l'attesa di aggravii sposta i termini di scelta a favore del consumo immediato, e quella di sgravi sposta i ter-

(1) Vi sono altre imposte « indirette » che influiscono invece in ogni caso sui termini della scelta: sono quelle che colpiscono le operazioni d'impiego del risparmio (p. es. l'imposta di registro a carico dell'acquirente di un immobile, o l'imposta sulle assicurazioni, o anche l'imposta sull'entrata in quanto colpisca beni capitali e ricada sul loro acquirente). Basti qui averle ricordate.

mini a favore del consumo differito cioè del risparmio. Le autorità non potrebbero utilizzare questo meccanismo per promuovere o per frenare durevolmente il risparmio poiché ciò richiederebbe successive variazioni di aliquota sempre nello stesso senso fino a scendere sotto zero o, rispettivamente, a superare i limiti del tollerabile; possono però utilizzarlo per promuovere e frenare alternativamente il risparmio secondo le esigenze della congiuntura mediante variazioni di aliquota una volta in un senso ed una volta nell'altro. Con questa politica, quando elevano l'aliquota creano nel pubblico l'aspettativa della successiva riduzione e perciò lo spingono al risparmio; quando la riducono creano l'aspettativa del successivo aumento e perciò lo spingono al consumo.

Non si tratta tanto di un anticipo o rinvio dei godimenti, quanto di un semplice anticipo o rinvio dell'acquisto dei beni: uno sgravio che si prevede solo temporaneo induce ad anticipare l'acquisto di nuove automobili e nuovi elettrodomestici ed a rifornire il guardaroba; un aggravio induce a rinviare queste operazioni. Tale effetto può essere quantitativamente importante ed assumere notevole efficacia strumentale nel quadro di una politica diretta a regolare il livello della spesa nazionale. La manovra congiunturale delle aliquote della *Purchase Tax* in Inghilterra offre un esempio interessante al riguardo.

Dal punto di vista distributivo, una manovra fiscale consistente in successivi aggravii e sgravi non altera molto la situazione rispetto a quella che si avrebbe lasciando la tassazione sempre ferma al livello medio. Si ha tuttavia un effetto, sia pure modesto, in senso regressivo in quanto i ricchi detengono generalmente maggiori scorte e mezzi liquidi che i poveri, non solo in assoluto ma anche in rapporto ai rispettivi livelli di consumo; e godono quindi di maggiori margini di manovra rispetto ai secondi per minimizzare l'onere fiscale.

8. — *Tassazione del reddito.* - Per un soggetto che valuti il risparmio in considerazione dei frutti che questo potrà fornirgli, la tassazione del reddito (salvo le varianti che vedremo poi) sposta i termini di scelta a favore del consumo immediato. Essa infatti, dopo aver compiuto un primo prelievo su tutto il reddito attuale, senza far differenza tra quello che va al consumo e quello che va al risparmio, compirà un nuovo prelievo sui frutti del risparmio man mano che maturano (1);

(1) Con ciò tocchiamo la tanto controversa questione della «doppia tassazione del risparmio», che però qui ci interessa solo nei riguardi dell'incentivo a risparmiare e non nei riguardi dell'equità, mentre è su quest'ultimo punto che vertono principalmente le controversie. Per la questione sotto tutti i suoi aspetti cfr. J. S. MILL: *Principles of Political Economy*, London 1900 (ristampa

quindi il rapporto tra i frutti che una lira di reddito consentirà di godere se risparmiata, ed i consumi che consentirebbe di godere subito, risulta ridotto di una percentuale pari all'aliquota d'imposta che colpirà i frutti del risparmio. (Si può notare incidentalmente che l'imposta non tratta il reddito impiegato in *consumi fruttiferi* — p. es. spese d'istruzione — meglio di quello impiegato in risparmi fruttiferi: anzi, a parità di aliquota il primo impiego è penalizzato ancor più gravemente che il secondo perché i suoi frutti sono interamente imponibili senza detrazione di quote d'ammortamento).

Con le alte aliquote oggi vigenti in molti paesi, specialmente per i redditi superiori, questa variazione dei termini di scelta a favore del consumo immediato assume dimensioni notevolissime; e ciò suscita diffuse preoccupazioni (da giudicarsi forse eccessive data la presumibile scarsa reattività dei soggetti) in tutte le situazioni — e sono le più comuni — in cui si desidera un aumento del risparmio nazionale (1).

In queste situazioni viene suggerito talvolta, come rimedio, di

6^a ed.), pp. 489-493 (libro V cap. II §§ 4-5); L. EINAUDI: *Intorno al concetto di reddito consumato* (1912) e *Contributo alla ricerca dell'«ottima imposta»* (1929), ristampate a pp. 1-159 e 263-468 del vol. I serie I delle *Opere*, Torino 1958 (2^a ed.; si veda anche la *Prefazione* a questa nuova ed. del volume); A. DE VITI DE MARCO: *Principii di economia finanziaria*, Torino 1939 (ed. definitiva), pp. 198-206; M. FASIANI: *Principii di scienza delle finanze*, vol. II, Torino 1952 (2^a ed.), pp. 275-304; I. FISHER: *Double Taxation of Savings*, American Economic Review, marzo 1939, pp. 16-33 e marzo 1942, pp. 111-117; id.: *Paradoxes in Taxing Savings*, Econometrica, aprile 1942, pp. 147-158; N. KALDOR: *An Expenditure Tax*, London 1955; S. STEVE: *Lezioni di scienza delle finanze*, Padova 1959 (2^a ed.), pp. 295-303.

E' appena il caso di ricordare che la tassazione del patrimonio, sulla quale non ci soffermiamo nel testo, spostata essa pure i termini di scelta a sfavore del risparmio e — a differenza dell'imposta sul reddito — produce questo effetto anche nel caso che il risparmio non interessi per i suoi frutti. Ugual effetto ha su chi risparmia per gli eredi la tassazione dei trasferimenti a titolo gratuito.

(1) La preoccupazione è lucidamente esposta da N. KALDOR, il quale ritiene incontestabile che oggi le classi ricche non risparmino più ed hanno anzi risparmio negativo, e spiega questo fatto con l'effetto di sostituzione prodotto dalle altissime aliquote d'imposta (*op. cit.*, pp. 93-95). Il risparmio nullo o negativo dei ricchi è affermato anche da altri autori (p. es. I. DE VEGH: *The Changing Saving Pattern of High Income Groups*, nel volume *Savings in the Modern Economy* a cura di W. W. HELLER, F. M. BODDY e C. L. NELSON, Minneapolis 1953, cfr. specialmente p. 211), ma non è ben provato. Comunque, esso potrebbe dipendere anche da un altro fatto, cioè che i ricchi godono più di altri il beneficio di plusvalenze patrimoniali (non computate statisticamente come reddito), le quali consentono loro di avere risparmi negativi senza diminuire il patrimonio.

moderare la progressività dell'imposta sul reddito. Ma il suggerimento, oltre a suscitare ovvie obiezioni sotto l'aspetto distributivo, è anche di efficacia discutibile ai fini che si propone. Infatti, se ciò che si intende ridurre è davvero soltanto la progressione del gravame e non anche il gravame medio, si deve compensare la riduzione di aliquota sui redditi superiori con un aumento (sia pure per un numero minore di punti) della aliquota sui redditi inferiori.

Perciò il cambiamento suggerito, mentre attenua la penalizzazione del risparmio per i primi, la accentua per i secondi. Quindi non solo per quanto riguarda l'effetto del reddito, ma anche per quanto riguarda l'effetto di sostituzione, le sue possibili ripercussioni sul volume di risparmio degli uni e degli altri tendono, almeno in parte, a compensarsi.

Altro rimedio spesso raccomandato è di moderare la tassazione « diretta » del reddito sostituendovi per quanto è possibile la tassazione « indiretta » dei consumi. La raccomandazione è indiscutibilmente idonea ai fini proposti perchè la tassazione dei consumi, come sappiamo, può essere mantenuta neutrale rispetto alle scelte tra consumo e risparmio, ma solleva altri gravi problemi.

Se si ricorre infatti ad un'imposta indiretta che colpisce in modo quasi uniforme i vari consumi (esempio la *taxe sur la valeur ajoutée* francese) si perde la progressività. Per conservarla bisognerebbe ricorrere invece ad un'imposta (come la *Purchase Tax* inglese) che colpisce in misura diversa ed opportunamente dosata i prodotti più consumati dai ricchi e quelli più consumati dai poveri; ma una tale imposta causa ipso facto anche effetti di sostituzione tra i vari consumi, dato che il campo di scelta dei ricchi e quello dei poveri interferiscono. E' vero che oggi consideriamo superata la tesi baroniana secondo cui ogni intervento che alteri i prezzi relativi d'acquisto dei vari beni peggiora necessariamente l'efficienza del sistema economico, e riconosciamo che un intervento può anzi aumentare questa efficienza quando incide su prezzi che non riflettevano il rapporto di costi sociali e li riconduca in linea con tale rapporto (1). Sarebbe tuttavia una ben miracolosa coincidenza che le differenze d'imposta idonee ai fini distributivi fossero proprio le stesse corrispondenti ai fini dell'efficienza.

A questo punto qualcuno può obiettare che quasi tutte le imposte producono qualche effetto di sostituzione — nel caso dell'imposta sul reddito, sostituzione tra ozio e guadagno oltreché tra consumo e ri-

(1) Cfr. I. M. D. LITTLE: *Direct versus Indirect Taxes*, Economic Journal, settembre 1951, pp. 577-584; M. FRIEDMAN: *The « Welfare » Effects of an Income Tax*, Journal of Political Economy, febbraio 1952, pp. 25-33 e agosto 1952, pp. 334-336; S. STEVE, *op. cit.* pp. 260-272.

risparmio — e che non ce n'è una che presenti problemi maggiori dell'altra. Ma l'obiezione è debole perché non tutte le scelte sono ugualmente elastiche. E' presumibile che in genere esista maggiore intercambiabilità tra un consumo e un altro consumo, tra un impiego del risparmio e un altro, tra un'occupazione e un'altra, piuttosto che tra un consumo e un impiego del risparmio o tra le soddisfazioni economiche e quelle dell'ozio.

Chiudiamo l'inciso ribadendo che la sostituzione dell'imposta « indiretta » a quella « diretta » per evitare di scoraggiare il risparmio aprirebbe problemi più seri di quello che vuol risolvere. Una soluzione forse più interessante è di mirare a rendere neutrale la stessa imposta « diretta », e la esamineremo nei tre paragrafi che seguono.

9. — *Esenzione dei frutti del risparmio.* — L'imposta sul reddito diviene neutrale per quanto riguarda i termini di scelta tra risparmio e consumo se si esentano (o escludono) i redditi che sono frutto di risparmi. In pratica si dovrebbero sottrarre alla tassazione tutti i redditi patrimoniali: atto troppo gravido di altre conseguenze e certo sproporzionato al fine di eliminare una remora al risparmio (non sentita per giunta nè molto nè da tutti i risparmiatori). E' quindi naturale che questa soluzione non sia stata applicata nè proposta nella sua forma integrale. La maggior parte dei sistemi fiscali esistenti sembrerebbero, anzi, ispirati proprio ad un principio opposto in quanto riservano di massima (almeno in apparenza) ai redditi patrimoniali un trattamento più gravoso che ai redditi d'altra fonte: maggiori aliquote, minori abbattimenti alla base, o imposizione patrimoniale aggiunta all'imposizione del reddito.

Si hanno però molti casi di sgravi limitati al frutto di particolari impieghi del risparmio. Un esempio è l'esenzione accordata in vari paesi, per un certo numero di anni, al reddito dei nuovi fabbricati ed a quello derivante da migliorie effettuate nei fondi rustici. Anche il diffuso sistema di esentare dall'imposta gli interessi dei titoli pubblici, delle cartelle di credito edilizio, o di altri titoli che si vogliono favorire, opera analogamente nella misura in cui l'esenzione si traduce in un aumento dell'interesse netto goduto dal creditore anzichè in una diminuzione di quello lordo pagato dal debitore. Lo stesso può dirsi di ogni forma di sussidio sugli interessi; e (se si guarda alla sostanza anzichè alla forma) perfino delle norme che autorizzano l'emissione di titoli al portatore, i quali prevedibilmente faciliteranno l'evasione dell'imposta personale da parte del risparmiatore. Ricorderemo infine la regola largamente adottata di escludere dall'imponibile le pensioni vitalizie, regola che, quando si associa all'altra di ammettere in detrazione dal

reddito i premi versati per ottenere le pensioni stesse, rende l'imposta non già neutrale ma addirittura più favorevole a questa forma di risparmio che al consumo (1).

10. — *Esenzione del reddito risparmiato.* - Escludendo dall'imponibile tutto il reddito risparmiato (ovvero, in caso di risparmio negativo, maggiorando l'imponibile di un importo pari al risparmio consumato), si trasforma l'imposta sul reddito in un'imposta personale sul consumo. Sappiamo già che la tassazione dei consumi è neutrale rispetto ai termini di scelta tra consumo e risparmio se si prevede che la sua aliquota resterà costante, mentre diventa favorevole al risparmio se si prevede una riduzione di aliquota e sfavorevole se si prevede un aumento. Ciò conduce qui a due osservazioni:

Primo. Un'imposta personale progressiva sul consumo, se non si attendono variazioni nella tabella delle aliquote, sposta i termini di scelta a favore del risparmio per i contribuenti che prevedono una futura riduzione del proprio livello di consumi, ed a favore del consumo per quelli che prevedono l'opposto. L'effetto netto sul volume del risparmio complessivo è di segno incerto e può suppersi (salvo congiunture eccezionali) trascurabile.

Secondo. A differenza di quella sul reddito, l'imposta personale sul consumo si presta ad essere utilizzata per stimolare e frenare alternativamente il risparmio mediante successive variazioni delle aliquote. Questo è un importante argomento pratico in suo favore.

In passato si considerava l'imposizione personale del consumo come una pura fantasia, attraente — a giudizio di autorità come J. S. Mill, Marshall, Pigou, Keynes (2) — ma comunque irrealizzabile. Oggi si comincia invece ad ammettere che l'amministrazione di questa imposta non comporterebbe difficoltà pratiche molto diverse — per natura e dimensioni — da quelle che già si affrontano, bene o male, per amministrare gli elaborati sistemi di tassazione del reddito vigenti nei paesi anglosassoni ed in altri paesi con sistemi finanziari molto progrediti.

(1) Per una più ampia trattazione degli esempi pratici di esenzioni *limitate* del risparmio, corrispondenti ai due tipi esaminati rispettivamente in questo paragrafo e nel successivo, rinviamo a L. EINAUDI: *Intorno al concetto di reddito imponibile*, op. cit. pp. 88-157. Nuovi esempi sono stati esposti nei lavori dell'8° congresso della International Fiscal Association (Colonia 1954); ne dà un buon compendio V. S. [V. SELAN]: *Provvedimenti tributari diretti a stimolare la formazione del risparmio privato*, Bancaria, luglio 1955, pp. 824-835. Altri esempi recenti in H. JECHT: *Finanzpolitik und Kapitalbildung*, fascicolo 217 della collana Recht und Staat, Tübingen 1958.

(2) Una rassegna di questi precedenti si legge in N. KALDOR, op. cit. pp. 11-13.

Infatti non occorrerebbe accertare i singoli consumi (impresa che giustamente spaventava gli autori del passato), ma si potrebbe calcolare per ciascun contribuente la spesa di consumo complessiva facendo la somma della consistenza patrimoniale all'inizio dell'anno di tassazione e del reddito afferente all'anno stesso (più gli eventuali guadagni e perdite in conto capitale), e sottraendo da questa somma la consistenza patrimoniale a fine anno. L'accertamento del reddito (ed in alcuni paesi anche quello dei guadagni e perdite in conto capitale) si ha già con gli ordinamenti vigenti; resterebbe da introdurre un accertamento della consistenza patrimoniale. Esso è facilitato dal fatto che il contribuente non ha molto da guadagnare facendo false dichiarazioni in merito, salvoché per quanto riguarda la consistenza iniziale del primo anno di tassazione. Infatti la consistenza finale di ogni anno è quella iniziale dell'anno successivo, e il contribuente che dichiarasse per un certo anno una consistenza finale maggiore del vero pagherebbe bensì meno imposte del giusto per quell'anno, ma si troverebbe ipso facto a dover pagare più del giusto per l'anno dopo. La frode potrebbe solo servirgli a guadagnare gli interessi sulla parte d'imposta pagata in ritardo ed eventualmente ad ottenere altri modesti vantaggi giocando sulle variazioni di aliquota nel tempo.

Naturalmente per una realizzazione pratica dell'imposta occorrerebbe adottare nuove soluzioni, convenienti ed eque, riguardo a tutta una serie di problemi; esatta definizione degli elementi del calcolo (se p. es. certe spese di riparazione dell'alloggio debbano considerarsi investimenti o no); detrazioni consentite (minimi esenti, carichi familiari, spese per beneficenza o altre); se debba ammettersi che certe spese straordinarie incorse in un anno siano tassate, per convenienza del contribuente, in varie quote distribuite su più anni; e via di seguito. Ma per tutta questa materia, sulla quale non è il caso di soffermarsi qui, esistono già proposte concrete. Esse sono incorporate in vari progetti di tassazione personale della spesa presentati durante gli ultimi decenni, in sede scientifica e in sede legislativa: alcuni con l'intento di sostituire a titolo definitivo, almeno in parte, la nuova tassazione a quella del reddito, altri con quello di aggiungerla alla tassazione del reddito solo temporaneamente, per far fronte ad un'emergenza (guerra o riarmo) (1).

(1) Per quanto riguarda i progetti di adozione temporanea dell'imposta, come misura di emergenza, va anzitutto ricordato sul piano legislativo il progetto presentato da Morgenthau nel settembre 1942 alla commissione finanze del Senato americano, che lo respinse all'unanimità senza una seria disamina (cfr. R. E. PAUL: *Taxation in the United States*, Boston 1954, pp. 291-294). In sede scientifica si ebbe nella stessa occasione una proposta di

Mentre l'imposta che esclude tutto il reddito risparmiato non è ancora uscita dalla fase dei progetti, per quanto autorevoli, si hanno invece vari casi di esenzioni limitate al reddito impiegato in particolari forme di risparmio. Un classico esempio è la regola, vigente in Inghilterra fin dalla metà del secolo scorso e adottata anche da molti altri paesi, di ammettere in detrazione i premi di assicurazione. In vari casi è stata ammessa la detrazione delle somme date in deposito con determinati vincoli (1). In alcuni di essi si è stabilito che le somme avrebbero assolto l'imposta all'atto del ritiro; in altri si è accordata l'esenzione a titolo definitivo (sempreché le somme non fossero ritirate prima di un termine prefissato), con il che si è resa l'imposta non già neutrale ma addirittura più favorevole a questa forma di risparmio che al consumo. Per dare un ultimo esempio, si può — come fa Einaudi (2) — assimilare in certo senso ad un'esenzione di risparmi anche il caso in cui il

W. A. WALLIS (*How to Ration Consumers' Goods and Control Their Prices*, American Economic Review, settembre 1942, pp. 501-512), successivamente ripresa in forma più elaborata da M. FRIEDMAN (*The Spending Tax as a Wartime Fiscal Measure*, cit. pp. 50-62) e K. E. POOLE (*Problems of administration and Equity under a Spending Tax*, *ibid.*, pp. 63-73). La proposta è stata ancora rilanciata, con riferimento a situazioni inflazionistiche di questo dopoguerra, da S. SLICHTER (*The Problem of Inflation*, Review of Economic Statistics, febbraio 1948, p. 5) e da altri autori, attirando critiche da J. TOBIN: *Taxes, Saving, and Inflation*, American Economic Review, dicembre 1949, pp. 1223-1232 e da T. SITOVSKY, E. SHAW e L. TARSHIS (*Mobilizing Resources for War*, New York 1951, pp. 158-159).

Il progetto di adozione permanente dell'imposta personale sul consumo, in luogo dell'imposta sul reddito, prese forma precisa in sede scientifica già prima della guerra per opera di I. FISHER (ricordiamo tra i vari suoi scritti in materia *Income in Theory and Income Taxation in Practice*, Econometrica, gennaio 1937, pp. 1-55). Nel dopoguerra un analogo indirizzo è stato assunto in Inghilterra da N. KALDOR, che lo ha sostenuto in seno alla Royal Commission on the Taxation of Profits and Income (*Final Report*, London 1955, Cmd. 9474) e sviluppato nel volume *An Expenditure Tax*, cit. Kaldor cita tra i suoi ispiratori il leader laburista H. Gaitskell, di cui si possono ricordare precedenti scritti in favore della proposta di Fisher (cfr. H. GAITSKELL: *A British View*, nel volume *Savings in the Modern Economy*, cit. pp. 43-44). Einaudi, che ha sempre combattuto la tassazione del risparmio, ha recentemente espresso la sua simpatia per il progetto Kaldor (L. EINAUDI: *Prefazione cit.* al vol. I serie I delle Opere).

(1) Un esempio è stato dato dal «risparmio di ferro» nella Germania nazista (cfr. G. BORGATTA: *La finanza della guerra e del dopoguerra*, Alessandria 1946, p. 510); altre realizzazioni e proposte sono ricordate da H. JECHT, *op. cit.* pp. 10-11 e da V. SELAN, *op. cit.* pp. 829 e 834.

(2) L. EINAUDI: *Intorno al concetto di reddito imponibile*, cit.

Fisco differisce la tassazione dell'incremento dei boschi fino al momento del taglio, e delle plusvalenze dei titoli fino al momento del realizzo, benchè secondo una stretta definizione di contabilità nazionale queste plusvalenze non costituiscano reddito nè, quindi, risparmio (1).

11. — *Problemi comuni delle esenzioni indicate.* - Le esenzioni limitate a particolari impieghi del risparmio o ai loro frutti, mentre ristabiliscono la neutralità dell'imposta quanto ai termini di scelta tra questi impieghi e il consumo, rompono invece la neutralità dell'imposta tra questi e gli altri pieghi del risparmio. E poichè nella maggior parte dei casi si può presumere che vi sia maggiore elasticità di sostituzione tra un impiego del risparmio e un altro che tra un impiego del risparmio e un consumo immediato, ci si deve attendere in generale che tali esenzioni influenzino più la ripartizione del risparmio tra i diversi impieghi che il suo ammontare complessivo. Con un'esenzione estesa a tutti gli impieghi del risparmio, invece, soltanto questo secondo effetto può assumere qualche rilevanza pratica (2); ma per quanto abbiamo già detto sulla reattività dei soggetti esso deve reputarsi sempre modesto, fuorché — forse — nel caso di manovra congiunturale delle aliquote.

Passando ora agli effetti distributivi, notiamo che le esenzioni — salvoché siano limitate a forme di risparmio poco appetibili per i ricchi, o siano particolarmente coneguate — sottraggono alla tassazione una percentuale di reddito crescente man mano che si passa dai redditi bassi a quelli elevati, perché in genere i secondi provengono per quote maggiori da cespiti patrimoniali e sono destinati per quote maggiori al risparmio. Esse agiscono quindi nel senso di rendere meno progressiva o più regressiva la tassazione.

(1) Invece altre disposizioni che L. EINAUDI (*Intorno al concetto di reddito imponible, cit.*) elenca come esenzioni di risparmi presunti (p. es. gli sgravi accordati ai redditi provenienti da cespiti non permanenti e le detrazioni per carichi di famiglia) non ci interessano qui, perchè il contribuente non ha bisogno di risparmiare effettivamente per goderne.

(2) In linea teorica va riconosciuto che una variazione uniforme dei termini di scelta tra tutti gli impieghi del risparmio, da un lato, e tutti i consumi, dall'altro, conduce probabilmente essa pure a qualche mutamento delle proporzioni tra i vari impieghi del risparmio, non potendosi presumere che tutti questi impieghi abbiano pari elasticità di sostituzione con il consumo.

Ma in confronto all'effetto che si può esercitare direttamente sulla composizione del risparmio modificando i termini di scelta tra un impiego e l'altro, questa azione indiretta — di effetti spesso male determinati quanto a direzione e generalmente modestissimi quanto a dimensione — è priva d'interesse pratico.

Questo inconveniente si può ridurre o evitare introducendo norme che tendono ad escludere dall'esenzione il maggior risparmio dei più ricchi. Si è applicato in pratica, in diversi casi, un espediente molto sommario che consiste nello stabilire un massimo di risparmio esentabile, uguale per tutti i livelli di reddito. Con ciò l'esenzione indebolisce la progressività dell'imposta solo fino al livello di reddito che dà luogo (in media) ad un risparmio uguale al massimo esentabile, ma rafforza la progressività dell'imposta a partire da questo livello in su; e modifica i termini di scelta a favore del risparmio solo per quei contribuenti che risparmiano meno del massimale. Un sistema più elaborato, ripetutamente proposto (1) ma di cui non conosciamo ancora applicazioni pratiche, consiste nel definire per ogni livello di reddito una quantità di risparmio da assumersi come « norma », e nell'ammettere in esenzione per ciascun contribuente soltanto la quota di risparmio eccedente la rispettiva norma. Stabilendo opportunamente la progressione delle norme, si può attenuare l'effetto regressivo dell'esenzione o anche convertirlo in un effetto progressivo. Questo sistema può piacere ai ministri delle finanze anche per un'altra ragione, cioè perchè consente di mantenere entro limiti modesti la perdita di gettito fiscale conseguente all'esenzione, ma ha lo svantaggio di non stimolare affatto al risparmio chi non riesce a raggiungere la norma.

Talvolta si è invece pensato di sostituire senz'altro l'esenzione del risparmio dall'imposta con una *riduzione d'imposta* concessa ai risparmiatori dosata in modo da dare un risultato distributivo migliore. In concreto, si è proposto (2) di ridurre il debito d'imposta di un importo pari ad una percentuale fissa della somma risparmiata. In altre parole, l'imposta su ogni lira di risparmio verrebbe ridotta di un ammontare costante a tutti i livelli di reddito e quindi — in regime d'imposta progressiva — di una proporzione decrescente col crescere del reddito. Corrispondentemente, l'effetto esercitato dall'imposta sui termini di scelta a favore del risparmio risulterebbe attenuato di poco per i redditi massimi, e via via di più man mano che si scende da questi ai redditi inferiori, fino ad essere eventualmente neutralizzato ad un certo livello del reddito e rovesciato al disotto di esso.

Ma c'è anche un'altra via di uscita: quella di adottare l'esenzione pura e semplice, con tutto il suo effetto regressivo, e di compensare tale

(1) P. es. nel già citato saggio di J. TOBIN, pp. 1228-1229; ed in un progetto svedese ricordato da V. SELAN, *op. cit.*, p. 829.

(2) Esempi in J. TOBIN, *op. cit.* p. 1226; V. SELAN, *loc. cit.*; H. JECHT, *op. cit.*, pp. 10-11.

effetto aggravando quanto occorre la progressione dell'aliquota d'imposta che dovrà colpire la parte di reddito non esentata.

Specialmente quando si progetta non già un'esenzione da introdursi nel quadro di un'imposta esistente, ma una nuova imposta personale sul consumo, quest'ultima via può apparire la più pratica.

(Continua)

GIORGIO FUA